SENADO **SECRETARIA** **DIRECCION DE COMISIONES**	**XLIIa. LEGISLATURA** **Tercer Período**
	CARPETA
COMISION DE AGRICULTURA Y PESCA	**DISTRIBUIDO Nº 589 de 1987**
Octubre de 1987	**Sin corregir por los oradores**

PRODUCCION LECHERA

-Situación-

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 20 DE OCTUBRE DE 1987

Preside : Señor Senador Carlos Julio Pereyra

Miembros : Señores Senadores Eugenio Capeche, Reinaldo Gargano y Francisco Terra

Invitados Especiales : Señores Representantes Nacionales Tabaré Caputi, Juan P. Ciganda, Rúben Escajal, Carlos M. Fresia, Ariel Gaione, Héctor Lescano, Nelson Lorenzo Rovira, Hebert Rossi Pasina y Baltasar Prieto; señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca ingeniero agrónomo Pedro Bonino y asesores ingeniero Miguel Carriquiry y señor Pedro Olmos

Secretario : Señor Dalton Spinelli

SEÑOR GARGANO.- Habiendo número y no encontrándose presente el señor Presidente de la Comisión, señor Senador Pereyra, propongo como Presidente ad hoc al señor Senador Terra Gallinal.

(Ocupa la Presidencia el señor Senador Terra Gallinal).

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 25 minutos)

Estando presente el señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, le doy la palabra a efectos de que continúe su exposición sobre el tema relativo a la producción de leche.

SEÑOR MINISTRO.- Retomamos el tema haciendo una caracterización de cuál es la situación actual de la producción de leche para que sirva de introducción a la enumeración de las posibles soluciones y la coyuntura que vive esta importantísima área de la producción agropecuaria nacional.

En la sesión anterior dijimos que la lechería había experimentado, desde 1975 hasta el momento actual un proceso que se caracteriza por dos puntos de vista fundamentales que es importante sean tenidos en cuenta para visualizar el modo en que se llega a la situación actual y cuáles pueden ser los mejores caminos para enfrentarla.

A mediados de la década del 70 se produce un aumento importante de la producción que pasa del orden de los 500:000.000 de litros a alrededor de los 700:000.000 de litros, lo que significa un aumento en la producción física de no menos de un 30%, lo cual está indicando un crecimiento permanente, progresivo, con una gran dinámica del sector y con una actualización tecnológica muy importante.

El segundo aspecto, que tal vez sea más relevante que el primero, tiene que ver con la remisión de leche a las plantas industrializadoras y a la inversión que se produce en el país a efectos de aumentar la capacidad de industrialización instalada. En este sentido --no voy a recurrir a los datos de archivo, pero sí a dar cifras que son aproximadas y las que voy a mencionar como indicativas-- pasamos de un 50% de remisión del total de la leche producida a mediados

de la década del 70 a un 80%, lo cual significa que el aumento de la leche industrializada haya sido superior al crecimiento físico de producción.

En este segundo aspecto es que le corresponde a CONAPROLE un rol fundamental, pues es la planta que ha realizado más inversiones y expansión industrial. En función de esa expansión industrial es que dicha planta pudo abrir su producción lechera al mercado exterior. La industrialización y diversificación de la industria, a través de la incorporación de nuevos procesos, como ser, la producción de leche en polvo y de distintos tipos de caseína --productos que son de elaboración masiva-- hace que la lechería pueda comenzar a crecer sin tener en cuenta las estrecheces del mercado interno, ya que esa capacidad instalada que va creciendo le permite absorber todo el volumen de leche que va incorporando el país y le permite acceder a los mercados del exterior.

Todo esto se origina también en función del marco legal existente, el que había surgido básicamente de acuerdo con las necesidades de un país que sufrió durante su historia de muchos períodos de déficit de leche pasterizada y que para asegurar una oferta plena de ese producto creó un marco legal que fue el que le dio origen a CONAPROLE.

A consecuencia de ello CONAPROLE está obligada a absorber toda la producción que cumpla determinadas normas sanitarias a nivel de los establecimientos previamente fijadas. Cualquier productor que llene esos requisitos tiene derecho a una cuota diaria de 60 litros a entregar a CONAPROLE. El hecho de poder entrar al sistema cooperativo y luego de ello tener la posibilidad de un precio acorde con sus remisiones invernales --sistema que fue cambiando en el tiempo-- le dio al productor cierta seguridad a través de la figura del llamado litro-cuota, que buscaba que la población de Montevideo y Canelones estuviera plenamente abastecida. Esa seguridad se obtenía brindándole al productor el derecho de participar en un sistema con precio administrado, como es el del litro-cuota, es decir, con un precio conocido, cualquiera sean los volúmenes de leche que se produzcan.

El productor tiene derecho a ese precio pero siempre y cuando cumpla con la obligación de producir esa cantidad durante los 365 días del año, porque esa es la forma de que la población tenga un suministro fluido de leche pasterizada.

Es importante señalar que ese sistema que surge de las sucesivas leyes, o sea, de la que dio origen a CONAPROLE, y sus modificativas, actualmente sigue rigiendo pero sólo respecto de CONAPROLE.

Esta obligación que aún tiene CONAPROLE y los productores que acceden al sistema de litro-cuota, en virtud de que existe en nuestro país una lechería excedentaria en relación a las necesidades del abasto interno, irrita a los productores de CONAPROLE, lo que los señores Senadores habrán podido advertir en las exposiciones realizadas a nivel de esta Comisión. Ellos afirman que se trata de una obligación que los enfrenta a una situación injusta, dado que para poder mantener el derecho a cobrar el precio fijado por el Poder Ejecutivo en forma administrativa, reflejando los costos de producción en función de una paramétrica determinada por decretos oficiales, se ven obligados a remitir a la planta un determinado excedente de leche de industria, mientras que los productores alojados en otras plantas no la tienen, en virtud de que surgieron en las décadas del 40, del 50 o en la del 70, lo que hizo que no estuvieran alcanzadas por esa obligación primaria que tiene CONAPROLE.

Ese es un tema que sin duda deberá ser tratado ante cualquier modificación que se le quiera hacer a la ley de abasto de leche pasterizada vigente. Esta ley surgió durante el gobierno de facto, y fue muy discutida durante un largo proceso que, finalmente, no resolvió la situación conflictiva de los productores con respecto de sus obligaciones para poder obtener una cuota con precio administrado.

Hasta hoy se ha mantenido el conflicto en todas las áreas convirtiéndose en nuestra mayor preocupación. Más adelante señalaremos este problema como uno de los elementos que dentro de la política lechera debe ser estudiado y corregido.

SEÑOR FRESIA.- Quisiera saber cuál es la opinión del señor Ministro con respecto a un decreto ley que creemos agravó la situación de los pequeños y medianos productores en cuanto a la remisión de litros-cuota. Es el decreto ley del régimen de facto de julio de 1982. Habría que hacer hincapié en eso porque para nosotros es una de las causas del problema.

SEÑOR MINISTRO.- En una anterior sesión me había referido a ello, e inclusive, habíamos realizado un breve resumen

sobre cuáles eran las disposiciones legales que con el transcurso del tiempo fueron enmarcando la producción, por lo menos las más importantes. En ese sentido, habíamos mencionado los decretos del año 1979 que establecen el régimen de fijación del precio para el litro-cuota. Luego, el decreto de 1982 establece modificaciones al régimen de distribución de cuotas para la Cooperativa Nacional de Productores de Leche que está vigente, salvo en una limitación impuesta en esta misma Administración --creo que fue en abril del año pasado-- que separa a todos los tenedores de cuota de 60 litros, antes de hacer la distribución en función de los parámetros establecidos en ese decreto ley. Aquí hay una diferencia entre las distintas cuencas lecheras que existen en el país y los reclamos de los productores de CONAPROLE en el sentido de que se encuentran en una situación diferencial por lo que se ven perjudicados.

La Ley Nº 15.640 del año 1984, le dio a éste carácter de ley porque incorporó en todo su articulado las disposiciones del decreto ley del año 1982. Por lo tanto, todos los remitentes a CONAPROLE quedaron en un régimen legal de establecimiento de cuota --que es el que el señor Representante definió como decreto de 1982-- apareciendo congelado u homologado en ese decreto ley. Sin embargo, para el resto de las plantas del país, se deja la libertad de establecer convenios colectivos y acuerdos entre plantas y asociaciones de productores.

Considero que éste es un punto vital dentro del marco legal.

A partir de 1982 se empieza a hacer cada vez más evidente en el mercado internacional la caída de los precios en los productos lácteos como consecuencia de los excedentes que existen en el mundo y a su vez de la política de expansión de los grandes centros de producción como Estados Unidos, la Comunidad económica Europea, Canadá y, en parte, Nueva Zelandia, aunque esta última por el momento no ha aplicado subsidios.

O sea que comenzamos una situación muy excedentaria de productos lácteos; hay un acuerdo para esos productos en forma separada, dentro del GATT, pero que lamentablemente en los últimos años los países no lo han respetado. Por ejemplo, para la manteca, que es un producto delicado, hay una

disposición que permite apartarse de los precios mínimos de lácteos fijados por el GATT, cuando tiene más de 18 meses.

La Comunidad Económica Europea ha hecho ventas absolutamente subsidiadas, como por ejemplo, a la Unión Soviética, en volúmenes muy importantes.

Entonces, en estos últimos años nos encontramos con que se empieza a profundizar una depresión en los principales productos lácteos y, en este momento la situación afecta a las materias grasas.

Esto es consecuencia de una tendencia mundial, donde campañas dietéticas muy bien llevadas y con un gran soporte propagandístico han sesgado el consumo de alimentos con gran tenor graso, como por ejemplo la carne y la leche.

En centros como Europa y Estados Unidos, se expende cada día con menor tenor graso, o por lo menos, se le da al consumidor la oportunidad de elegir.

La tendencia del mercado consumidor se está volcando claramente hacia lácteos de bajo tenor graso, por ejemplo, con 1 ó 0%.

Uruguay, consume leche con el 2.6% de grasa.

Esta tendencia también se da en la carne y en general en todos los alimentos se ha visto reforzada por el aumento de la producción de grasa de origen vegetal y, en definitiva, las grasas de origen animal son quizá los productos con mayores problemas de comercialización.

Por lo tanto, tiene una curva de producción paralela a la de la oferta de nutrientes.

De esta manera, la mayor oferta de leche coincide con el momento de mejores pasturas, es decir la primavera y principios del verano.

Esto hace que la Cooperativa Nacional de Productores de Leche --que es la que ha liderado el proceso de exportación y que tiene la obligación de recibir toda la leche-- tenga que dimensionar su capacidad de recibo en función de la cantidad que se espera en primavera.

A su vez, no tiene más remedio que procesar como manteca un volumen muy importante de leche, en base a la grasa que se le quita en el proceso de tipificación.

Se puede hablar de un promedio de grasa del 3.4 al 2.6%.

De esta manera, en los últimos años, el Uruguay ha tenido volúmenes de producción de manteca del orden de las 12.000, 13.000 ó 14.000 toneladas, contra un consumo interno de 3.000 ó 4.000.

En consecuencia, tiene un excedente de exportación de alrededor de 10.000 toneladas.

Debo señalar que las cifras que estoy dando son aproximadas, pero considero que son útiles a los efectos del análisis que estamos haciendo.

Esa producción de grasa se concentra en el gran productor, que es CONAPROLE, que, por otro lado, recibe el 80% de la remisión de leche y que es el responsable del 90% de las exportaciones.

Los factores que hemos mencionado nos han llevado, paulatinamente, a la situación de esta año, en la cual la rentabilidad del productor se ha visto cada vez más reducida, como consecuencia de la gran incidencia de los precios internacionales y de la imposibilidad de eludir el impacto de éstos en la ponderación de los precios internos.

disposición que permite apartarse de los precios mínimos de lácteos fijados por el GATT, cuando tiene más de 18 meses.

La Comunidad Económica Europea ha hecho ventas absolutamente subsidiadas, como por ejemplo, a la Unión Soviética, en volúmenes muy importantes.

Entonces, en estos últimos años nos encontramos con que se empieza a profundizar una depresión en los principales productos lácteos y, en este momento la situación afecta a las materias grasas.

Esto es consecuencia de una tendencia mundial, donde campañas dietéticas muy bien llevadas y con un gran soporte propagandístico han sesgado el consumo de alimentos con gran tenor graso, como por ejemplo la carne y la leche.

En centros como Europa y Estados Unidos, se expende cada día con menor tenor graso, o por lo menos, se le da al consumidor la oportunidad de elegir.

La tendencia del mercado consumidor se está volcando claramente hacia lácteos de bajo tenor graso, por ejemplo, con 1 ó 0%.

Uruguay, consume leche con el 2.6% de grasa.

Esta tendencia también se da en la carne y en general en todos los alimentos se ha visto reforzada por el aumento de la producción de grasa de origen vegetal y, en definitiva, las grasas de origen animal son quizá los productos con mayores problemas de comercialización.

Por lo tanto, tiene una curva de producción paralela a la de la oferta de nutrientes.

De esta manera, la mayor oferta de leche coincide con el momento de mejores pasturas, es decir la primavera y principios del verano.

Esto hace que la Cooperativa Nacional de Productores de Leche --que es la que ha liderado el proceso de exportación y que tiene la obligación de recibir toda la leche-- tenga que dimensionar su capacidad de recibo en función de la cantidad que se espera en primavera.

A su vez, no tiene más remedio que procesar como manteca un volumen muy importante de leche, en base a la grasa que se le quita en el proceso de tipificación.

Se puede hablar de un promedio de grasa del 3.4 al 2.6%.

De esta manera, en los últimos años, el Uruguay ha tenido volúmenes de producción de manteca del orden de las 12.000, 13.000 ó 14.000 toneladas, contra un consumo interno de 3.000 ó 4.000.

En consecuencia, tiene un excedente de exportación de alrededor de 10.000 toneladas.

Debo señalar que las cifras que estoy dando son aproximadas, pero considero que son útiles a los efectos del análisis que estamos haciendo.

Esa producción de grasa se concentra en el gran productor, que es CONAPROLE, que, por otro lado, recibe el 80% de la remisión de leche y que es el responsable del 90% de las exportaciones.

Los factores que hemos mencionado nos han llevado, paulatinamente, a la situación de esta año, en la cual la rentabilidad del productor se ha visto cada vez más reducida, como consecuencia de la gran incidencia de los precios internacionales y de la imposibilidad de eludir el impacto de éstos en la ponderación de los precios internos.

Desde 1985, el Gobierno ha implementado el mecanismo de la devolución de impuestos indirectos y aumentado, paulatinamente, los estímulos que daba por esta vía para los productos exportables. Pero teniendo en cuenta la situación actual del mercado de la manteca --que ha tenido una baja del orden de los U$S 200 a los U$S 400 en este último año-- sería prácticamente imposible absorber, por la sola vía de la devolución de impuestos, esa disminución. Precisamente, es ahora cuando se empieza a acumular la producción de manteca y estamos estudiando el tema con mucho cuidado, porque ésta es una de las áreas en las que el Gobierno va a tener que actuar a los efectos de defender la rentabilidad general de los productores de la principal cooperativa, es decir, de CONAPROLE.

SEÑOR FRESIA.- ¿En qué porcentaje estima el señor Ministro que estaría radicada esa devolución de impuestos en cuanto a lo que percibe el productor?

SEÑOR MINISTRO.- En la última devolución de impuestos, en abril de 1986, se hizo un estudio por el que se trataba de incorporar a ésta todos los tributos indirectos existentes en los procesos agrícola e industrial. Se llegó a un determinado porcentaje, que se tradujo en dólares, porque como se preveía que iba a seguir bajando el precio FOB de la manteca, era mejor dar una determinada cantidad de dólares y no un porcentaje del precio FOB, porque eso, a la larga, iba a llevar a la disminución de la devolución de impuestos. Creo --y el ingeniero Carriquiry debe tener datos más precisos-- que en ese momento se hablaba de un 10%. Luego se redondeó la cifra en U$S 124 por tonelada. Si hacemos una comparación con los valores en el mercado de Brasil --que es el que tiene mejores valores para Uruguay, del orden de los U$S 1.35 o U$S 1.40 el kilo de manteca o U$S 1.300 o U$S 1.400 la tonelada-- con esta cifra de U$S 124, estaríamos frente a un 10%. Sin embargo, en el momento actual, tanto en lo que tiene que ver con la manteca como con cualquier otro producto lácteo o derivado de la carne, Brasil presenta una gran recesión. La dificultad no radica en que no se otorguen guías sino en que realmente no hay pedidos por parte de los particulares.

Los señores Senadores recordarán que el año pasado Brasil exportó un gran volumen de leche en polvo y de manteca que, por dificultades de almacenamiento, etcétera, no logró distribuir en su totalidad. Todavía tiene stock de lo que compró el año pasado a la Comunidad Económica Europea y a los Estados Unidos. Al respecto, podría decir, sin temor a equivocarme

que, en promedio, la manteca no debe haber superado los U$S 700 ni la leche en polvo los U$S 600, aun con condiciones de financiamiento muy buenas. Lo que resulta incoherente, entonces, es que Uruguay --quizás el único exportador neto dentro de Latinoamérica, porque Argentina lo es sólo a veces, y teniendo una producción que corresponde al 5% del comercio de importación de América Latina-- tenga los problemas que tiene para colocar sus productos lácteos.

América Latina está importando en el orden de los U$S 1:000.000.000 de productos lácteos y nuestro país está exportando en el orden de los U$S 40:000.000 o U$S 50:000.000. Tenemos un PEC con las mejores condiciones para exportar lácteos; tenemos un acuerdo con México, otro con Venezuela, etcétera. En este último mes, hemos estado haciendo un contacto que podría ser muy fructífero, con Trinidad-Tobago, pero desgraciadamente, todos estos países de Latinoamérica, que están por debajo del autoabastecimiento, utilizan el mecanismo de importar un volumen importante desde mercados subsidiados, lo que les permite hacer un promedio y pagar al productor interno valores mucho más altos sin afectar el precio final al público. De esa manera, nos encontramos con que en Brasil, el productor puede estar recibiendo, en este momento, alrededor de U$S 0.25 por litro y en cualquier lugar de Centroamérica tal vez más.

El Uruguay, sin duda, deber ser uno de los países de Latinoamérica, cuya leche está más barata. En este momento estamos emparejados con la República Argentina; pero esa circunstancia se da, exclusivamente, porque en los otros países, que están por debajo del autoabastecimiento, se hace un promedio entre el precio de la leche barata que importan y el buen incentivo que le pagan al productor interno. Con ese promedio se obtiene un precio muy razonable para el consumidor.

SEÑOR FRESIA.- De acuerdo con información recibida en la Cámara de Representantes, principalmente de la Cámara de Industrias Lácteas, Venezuela, después que se instaló el gobierno democrático, no ha comprado al Uruguay ningún quilo de nada. Me pregunto si en este caso no tendría que jugar un poco el poder negociador de nuestro país.

SEÑOR MINISTRO.- El señor Representante tiene toda la razón y, precisamente, hemos estado hablando de las mismas cosas con nuestro Canciller.

Venezuela es un país con un sistema de importaciones muy especiales. En primer lugar, allí existe una brecha cambiaria del 100%. Hay un dólar comercial que equivale a siete bolívares, y uno libre que vale catorce. Entonces las importaciones las hace el Estado o lo que llaman la lista de licencias 2, que son particulares a los que se les asignan cupos. Estos cupos de importación están en manos de organizaciones que tienen muchos años de funcionamiento y que, en general, están muy bien integradas con los círculos oficiales. Además, estos cupos están muy conectados a decisiones políticas. Quiere decir entonces, que hay una tendencia muy difícil de romper por parte del importador privado, que sigue trayendo la mercadería de los países con los que tradicionalmente ha mantenido canales de importación.

En realidad, más que en el rubro lácteos, se había pensado que Venezuela era un gran mercado para nuestra cebada malteada, porque se trata de un país que consume mucha cerveza. Sin embargo, ha sido imposible la entrada de nuestras cebadas, porque hay una tradición entre los importadores, de traerla desde los Estados Unidos. A esto hay que agregarle otra dificultad: la poca regularidad de líneas marítimas hacia Venezuela. Precisamente, cuando el Presidente Lusinchi estuvo en nuestro país, se celebró un acta de entendimiento con Uruguay en la cual, entre otras cosas, se trataron de resolver los problemas básicos de flete. Esto estaría abriendo oportunidad para la importación de productos tales como cebada, soja y sorgo.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica por algunos instantes)

Otro país con el cual Uruguay tiene dificultades para entrar con sus productos lácteos, es México.

Hasta ahora, no ha sido posible que un queso uruguayo entre con su marca, cosa que le podría dar grandes posibilidades de calificación y expansión.

Prácticamente la totalidad de los quesos uruguayos, cuando entran, son refundidos por los importadores, y luego salen al mercado con marcas locales.

Venezuela es un país con un sistema de importaciones muy especiales. En primer lugar, allí existe una brecha cambiaria del 100%. Hay un dólar comercial que equivale a siete bolívares, y uno libre que vale catorce. Entonces las importaciones las hace el Estado o lo que llaman la lista de licencias 2, que son particulares a los que se les asignan cupos. Estos cupos de importación están en manos de organizaciones que tienen muchos años de funcionamiento y que, en general, están muy bien integradas con los círculos oficiales. Además, estos cupos están muy conectados a decisiones políticas. Quiere decir entonces, que hay una tendencia muy difícil de romper por parte del importador privado, que sigue trayendo la mercadería de los países con los que tradicionalmente ha mantenido canales de importación.

En realidad, más que en el rubro lácteos, se había pensado que Venezuela era un gran mercado para nuestra cebada malteada, porque se trata de un país que consume mucha cerveza. Sin embargo, ha sido imposible la entrada de nuestras cebadas, porque hay una tradición entre los importadores, de traerla desde los Estados Unidos. A esto hay que agregarle otra dificultad: la poca regularidad de líneas marítimas hacia Venezuela. Precisamente, cuando el Presidente Lusinchi estuvo en nuestro país, se celebró un acta de entendimiento con Uruguay en la cual, entre otras cosas, se trataron de resolver los problemas básicos de flete. Esto estaría abriendo oportunidad para la importación de productos tales como cebada, soja y sorgo.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica por algunos instantes)

Otro país con el cual Uruguay tiene dificultades para entrar con sus productos lácteos, es México.

Hasta ahora, no ha sido posible que un queso uruguayo entre con su marca, cosa que le podría dar grandes posibilidades de calificación y expansión.

Prácticamente la totalidad de los quesos uruguayos, cuando entran, son refundidos por los importadores, y luego salen al mercado con marcas locales.

y de la tendencia a una mayor industrialización, no está libre por completo de los ciclos de precios.

(Ocupa la Presidencia el señor Senador Pereyra)

En este momento advierto que el señor Senador Pereyra ocupa la Presidencia, por lo cual lo saludo con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO.- Entonces, esta legislación que en su momento fue sabia, porque buscó asegurar que la población pudiera contar siempre con este artículo de primera necesidad, tan vital como es la leche fluida, hizo que una enorme cantidad de pequeños productores se fuera canalizando hacia la producción de leche y, básicamente, hacia CONAPROLE.

Ahora, me voy a referir al problema del tamaño del productor.

Generalmente, las gremiales de los productores se refieren a este problema y al de la tenencia como si fueran uno solo.

Al respecto, yo sostengo un criterio diferente, ya que entiendo que la gran limitante para la inversión es, precisamente, el tamaño.

Hay un tamaño económico para todas las cosas, y en la lechería también existe.

Inclusive, países de tecnología agropecuaria similar a la nuestra, como es el caso de Nueva Zelandia, tienen muy claro cuáles son los mínimos económicos y qué mecanismos deben utilizarse para resolver los problemas de la industria.

En el Uruguay no existe legislación ninguna en cuanto a impedir que una propiedad sea subdividida en forma indefinida por el proceso sucesorio. Es por eso que nos encontramos, en los alrededores de Montevideo, con propiedades donde primero se aplicó una agricultura extensiva, cultivándose trigo o maíz --luego fue desplazada hacia la zona norte del litoral-- resultando totalmente atomizadas y donde muchos propietarios de esas pequeñas superficies se han volcado a la producción de leche con las seguridades que le brinda la misma frente a otras que van al mercado agrícola y que por ser productos perecederos basta que haya un excedente del 10% sobre las necesidades del mercado interno para que se produzca una catástrofe en los precios. Eso no pasa en esta industria debido a la consolidación de la apertura de mercados exteriores llevada a cabo por CONAPROLE. Es importante señalar que CONAPROLE fue quien abrió el camino a la exportación y quien permitió a esta cantidad de pequeños productores que se cobijaran en una organización que no tiene limitaciones en cuanto a su capacidad de absorción, procesamiento y exportación de esa producción.

Lo que queremos significar, señor Presidente, es que existe una gran cantidad de pequeños productores que trabajan en condiciones ineficientes porque no tienen el tamaño suficiente como para poder soportar determinadas inversiones como es, por citar un ejemplo, la incorporación del frío. El campo que agrega esta técnica suma un elemento de importancia fundamental para la eficiencia del funcionamiento propio del establecimiento, por cuanto existe ahorro de horas de trabajo en relación al manejo de los tarros, al transporte de la leche y al procesamiento de la misma en las plantas. Asimismo, tiene un enorme significado sobre la calidad de la materia prima que incorpora al establecimiento.

Se están realizando grandes esfuerzos en varios aspectos. El Gobierno ya tiene comprometido con el Banco Interamericano de Desarrollo un gran programa de infraestructura para llevar caminería y electrificación, haciéndose prácticamente recticular la energía a toda la cuenca lechera tradicional, con el fin de que se pueda incorporar el frío.

Sin embargo, también debemos buscar soluciones al problema del tamaño de las propiedades para que todos los productores puedan sumarse a ese proceso de inversión y de dinamización de la producción, porque una cooperativa que posee un porcentaje muy alto de productores no del todo eficientes tiene en sí misma un elemento que frena todo el sistema.

Esto se ve muy claro cuando han ido surgiendo otras plantas, sobre todo privadas, que pueden seleccionar a sus remitentes. Al hacerlo, buscan un productor con un determinado tamaño de tierra tratando de no comprometerse con aquellos que poseen extensiones muy pequeñas.

Lo mismo sucede --según lo expresa el Presidente de la Cooperativa señor Mallarino en su informe-- en la Argentina. La SANCOR que es una cooperativa de segundo grado --la más grande que opera en la zona de influencia de Córdoba-- está tratando de tener productores de no menos de 400 litros diarios.

SEÑOR PRIETO.- ¿Me permite, señor Ministro?

El señor Ministro está haciendo una aseveración que nos crea alguna duda, en el sentido de que las empresas que no son CONAPROLE no tienen pequeños productores.

Debo decir que la cosa no es tan así y, en este momento, recuerdo a COLEME y CALITT y todas las demás que tienen la obligación de recibir toda la leche que se les remita y que cuentan con productores que, en su conjunto, no llegan a llevar 80 litros de leche.

Quiere decir, entonces, que ese problema también existe en otras empresas aunque, quizás, en alguna en particular no se dé. En particular en los departamentos de Colonia y Soriano donde ahí sí existe una serie de importantes productores.

SEÑOR MINISTRO.- Coincidimos con el señor Diputado Prieto por cuanto él se refiere a plantas que están organizadas por el sistema cooperativo. Estas, por su propia esencia, no rechazan productores y, por lo tanto, tienen una composición mayoritaria de pequeños productores.

Sin embargo, cuando el factor empresarial permite seleccionar al productor en función de la eficiencia, ahí se ve claro que se procede a la elección.

Cuando existe un objetivo cooperativo de por medio --como son los casos mencionados por el señor Diputado-- eso se pone por encima de cualquier otra cosa admitiéndose la presencia de cualquier productor.

Yo había querido ejemplificar, señor Presidente, lo que significa para una planta tener un pocentaje muy grande de pequeños productores, en el sentido de que ellos tienen serias limitacioanes para incorporar tecnología de avanzada, transfiriéndoselas a la cooperativa que, en definitiva, tiene que salir a competir en el mundo a precios internacionales con fábricas que poseen costos derivados de estructuras productivas de gran tecnología.

En el caso de las plantas mencionadas por el señor Diputado, la mayor proporción de esa producción se dedica al consumo interno, por lo que ese efecto no se advierte tanto como en el caso de CONAPROLE que debe competir en mercados internacionales pero soportando una estructura de pequeños productores que no es la más apta para incorporar tecnologías con el fin de llegar a mercados internacionales con precios competitivos.

Ese era el punto que quería poner de manifiesto, es decir, la dificultad que representa para CONAPROLE de recibir a pequeños productores que, con toda razón se vuelcan a ella porque no encontraron otras actividades a las cuales dedicarse.

Todos estos aspectos debemos tenerlos en cuenta para las futuras soluciones que se les quiera dar a la lechería.

SEÑOR FRESIA.- ¿Me permite una interrupción, señor Ministro?

El señor Ministro se refería recién al problema estructural del tamaño de la explotación lechera. Asimismo expresaba que para volverlos eficientes a los productores habría que dotarlos --como se piensa hacer-- de la electrificación rural para que puedan incorporar la técnica del....., etcétera.

Pensamos que este problema es estructural y también de fondo y que lo que sostiene cualquier producción es la tierra, que es la base de toda producción.

Por lo tanto creemos que el primer problema que debemos encarar es el de la superficie de la tierra y, en este sentido, debemos ser un poco más agresivos en cuanto a su solución.

A través de toda la exposición del señor Ministro --no sé si luego se referirá a otros aspectos-- advertimos que

se soslaya, un poco, el problema de la tierra --no le juzgo intención-- que es el primero al que debemos abocarnos en el caso de todos los productores.

Nosotros pensamos que en el problema del sector lechero está incidiendo, fundamentalmente, el tamaño de los predios.

Tenemos que dotar a los productores de una unidad productiva económicamente útil. Entonces, quisiéramos tener alguna referencia --no sé si se han hecho estudios en ese sentido-- de cuál sería la superficie promedio en la cuenca lechera de una unidad productiva útil, es decir, rentable, o sea que con un valor CONEAT determinado se necesita una superficie equis.

Creemos que ese es el problema fundamental para resolver; luego de esto, tendremos que pensar en los elementos accesorios porque a la gente en el campo hay que darle electricidad porque de esa manera va a ser posible el desarrollo de tecnologías más avanzadas.

SEÑOR MINISTRO.- Estamos de acuerdo; por esa razón dediqué tiempo a caracterizar dónde están los grandes problemas de la lechería para que visualicemos y tengamos un buen diagnóstico de cuáles son las medidas que debemos tomar.

En este momento, hay mucha efervescencia sobre el tema de la leche y se manejan una cantidad de soluciones o se hacen propuestas y se critican determinadas medidas del Gobierno. Es muy importante tener en claro cuáles son los problemas porque el Gobierno, sin ninguna duda, está estudiando el problema seriamente y estamos haciendo una encuesta muy importante a nivel productivo. Es la más trascendente de los últimos diez años y está dirigida a caracterizar mejor las condiciones de producción.

Desde ya podemos decir que los dos grandes problemas de nuestra industria lechera son, por un lado, el haber alcanzado un tamaño de exportación y estar enfrentada a una realidad de precios internacionales que son de excedentes o sea, que nada tienen que ver con los costos de producción. Para nosotros es un dato del problema y tratamos de resolverlo mejorando nuestros acuerdos y nuestra inserción en los mercados regionales. Se ha ido progresando en ese sentido pero

todavía tenemos porcentajes altos de productos lácteos que se comercializan con precios de niveles internacionales.

También me quiero referir a la alta participación de pequeños productores en una actividad exportadora. Hay que entender claramente la vinculación de una industria que tiene una participación importante de pequeños productores, con serias limitaciones en cuanto a inversión, en lo que tiene que ver con la participación en un mercado de exportación. Si solamente estuviéramos en un mercado interno no habría ningún problema porque con simplemente reconocer el costo de producción ya resolveríamos todo. El costo de producción se reconoce a un 34% de la leche producida y el resto de la leche, el 66%, tiene que comercializarse en un sistema de mercado donde más de la mitad de ese porcentaje tiene que salir al exterior.

Manifesté a mi entender era más importante --sin dejar de reconocer el sistema de tenencia-- el problema del tamaño antes que el de tenencia. Cuando una propiedad es chica, poco importa que sea propia o arrendada, mientras que, a la inversa, el sistema de arrendamiento que en este momento ha sido mencionado por las gremiales --y creo que con razón-- da condiciones de estabilidad necesarias como para hacer las inversiones fundamentales, puesto que en el caso de tener que entregar la tierra están reconocidos totalmente los sistemas de tasación de las mejoras realizadas, que deben ser reintegradas al productor que entrega el predio.

El problema del tamaño es importante y sobre el mismo vamos a proponer caminos alternativos. Debemos mencionar que en el minifundio del sur no existen o no coexisten grandes propiedades junto a las pequeñas. En general el minifundio está matizado y al lado de propiedades minifúndicas que están siendo trabajadas con un determinado grado de razonable intensividad o productividad, existen otras propiedades prácticamente abandonadas. Eso ha sido el resultado de que muchas familias desesperaron de continuar allí por el resultado que obtenían de sus predios y también por las condiciones de dureza de la vida en el campo, de la falta de servicios y, sobre todo, cuando surgió la posibilidad de obtener un mejor sistema de vida en la ciudad o en determinados oficios. Me estoy refiriendo, por ejemplo, al boom de la construcción en el año 1980. En esa oportunidad mucha gente se trasladó a esos polos y luego vimos que eran bastante efímeros.

Es un espectáculo muy conocido recorrer el minifundio de Canelones, de San José y encontrar tierras subexplotadas. Este es un hecho incontrastable y se encuentran al lado de otras que están medianamente o mejor explotadas.

Esto nos lleva a pensar que si bien el mecanismo de la colonización tradicional tiene que ser vigilado hay otros que pueden ser utilizados con mejores ventajas.

SEÑOR PRIETO.- El señor Ministro señala con acierto que desde el año 1980 en adelante se produce un crecimiento del sector muy importante.

Paralelamente, sostiene que se ha producido una despoblación de los productores y los trabajadores vinculados al sector, que es sumamente significativa. Entonces, nos asalta la duda sobre cómo se compaginan estas dos partes, es decir, si estos productores han podido incorporar, de alguna manera, tecnología para poder avanzar en el área de su producción --incrementándola-- o si ella se ha concentrado en menos manos, o en las de aquellos que, por distintas razones, están recibiendo los beneficios que trae aparejado el mejor precio de la leche.

SEÑOR MINISTRO.- El número de productores remitentes a CONAPROLE no ha variado, así como tampoco lo ha hecho en una cantidad importante el número total de productores del sector lechería. En ese sentido hay cifras bastante concluyentes y el número de productores de CONAPROLE ha oscilado siempre en alrededor de los 5.500.

Puede inducir a error la interpretación, las cifras posteriores al decreto de 1982, donde muchos productores, por efecto del ajuste de las cuotas, perdían cuotas por debajo

de los 60 litros, cerrándola para abrir otra. Esto hace oscilar notablemente los números, pero siempre se trata del mismo número de productores.

El gran crecimiento de la producción lechera se produce como consecuencia de la expansión de la productividad del sector de medianos productores hacia arriba. Esto no es consecuencia de que estos productores tengan mejores condiciones de precio, sino simplemente de que sus costos marginales son menores y, por lo tanto, pueden expandir su producción hacia límites mucho mayores dado que pueden incorporar una tecnología que baja los costos de producción. Por ejemplo, incorporan praderas, manejo de las pasturas, un mejor sistema para ordeñar, y equipos de frío que dan más calidad a la leche. Se trata de una cantidad de elementos que implican tecnología; en definitiva, cuando decimos esto lo que tratamos de hacer es incorporar sistemas que aumenten la producción unitaria por hectárea y que, por ende, reduzcan los costos de producción.

En un esquema de producción que tienda a la exportación, éste tiene que ser un objetivo muy claro. La tecnología tiene que tratar de bajar los costos de producción a los efectos de que el país pueda ser cada día más competitivo.

Los pequeños productores a los que me refería --que configuran ese panorama que describí en Canelones, en buena parte de San José y en todo un radio de más de 80 kilómetros desde Montevideo-- poseen tierras que se han ido subdividiendo y que han trabajado en distintos rubros de producción, como por ejemplo, en la agricultura, en la horticultura y en distintas ramas, pero en general no han encontrado una buena situación de rentabilidad y se mantienen como predios bajo pastoreo, e inclusive se ven extensiones de chircales muy abundantes. Esto demuestra a las claras que quien vive allí soporta una economía que apenas le alcanza para la subsistencia, a veces ni siquiera el productor vive allí y tiene un ingreso acorde a un régimen de pastoreo o de producción con mínima asignación de recursos y de capital. A partir de aquí trataré de referirme a lo que preguntaba el señor Legislador Fresia en cuanto a la unidad económica.

En el año 1985 nosotros ya trabajábamos intensamente con el Banco de la República. Hasta ese año no existían líneas de crédito para compra de tierras. Como primer paso, implementamos una línea para adquisición de tierras que beneficiaría a aquellos productores que, mediante un muy riguroso proceso de selección realizado por el servicio técnico del Banco de la República, demostraran carecer de ellas en forma suficiente. Quiere decir que había una capacidad empresarial insatisfecha u ociosa, con relación a los recursos de tierra de que se disponía.

Dicha capacidad empresarial se integra, no sólo por la capacidad personal del productor, sino también con el equipamiento con que el mismo cuenta.

Esa línea de crédito tuvo inmediatamente gran receptividad en el medio, pero creo que sobre la marcha, y como todas las cosas, hay que cambiarla. Se trata de una línea que tiene un plazo de 10 ó 12 años y este año hemos implementado una especial, con mejores condiciones a los efectos de corregir el problema de los medianeros agrícolas, tema que discutiremos cuando tratemos el referido a la agricultura. Reitero que este año el Banco habilitó una línea con condiciones muy especiales para medianeros. Nosotros entendemos --y lo estamos conversando con el Banco de la República- que lo que aquí se requiere es un mecanismo como el que pasaré a describir.

Si un productor, por ejemplo, tiene 25 hectáreas, evidentemente se halla por debajo del mínimo económico de que podemos hablar en materia de lechería, por lo menos si hablamos de producción exclusiva de leche. Algunos productores podrán --por condiciones personales o el día que el país vaya desarrollando otras actividades con horizonte portador y otras agroindustrias que permitan insertar pequeños productores, y posteriormente deseo referirme a esto-- hacer dentro de su predio lechería y quizás obtener algún producto hortícola con pleno éxito, lo que puede generar un ingreso suficiente en una superficie menor. Pero si hablamos exclusivamente de leche --para simplificar el tema-- sin querer ser absoluto en este sentido, porque depende también de la calidad de la tierra y de su ubicación, diría que una cifra aproximada a las 50 hectáreas puede ser un mínimo razonable para que un hombre ordeñe 25 vacas, con un buen nivel de productividad.

Sobre todo si se complementan estas cosas con algunos mecanismos como pueden ser los campos de recría, que constituyen un gran alivio para el productor, en el sentido de que puede tener todos sus animales productivos, es decir, lo que se denomina como la vaca masa: las vacas en ordeñe más las vacas secas.

Entonces, puede tener exclusivamente en la propiedad ese grupo de animales y criar sus reemplazos en un campo de recría, que puede ser manejado colectivamente y donde además se puede incorporar tecnología de inseminación, tecnología de pasturas y un mejor comportamiento reproductivo. Por lo tanto, el campo de recría presenta una cantidad de ventajas.

Pero creo que a esa gente, que posee menor superficie de la necesaria, se le podía crear un sistema de créditos absolutamente especial y para esa circunstancia, que no pueda ser utilizado por ningún otro tipo de productor y que pueda ser empleado hasta que se alcance el mínimo de superficie establecido como mínimo económico. Esta experiencia ha sido utilizada por otros países, especialmente por Nueva Zelandia en la década de 1960-1970, con gran éxito.

Frente a la circunstancia a que nos referíamos recién de que la tierra está disponible --basta recorrer el sur del país para darse cuenta de que hay cantidad de tierra que está siendo sub-explotada; uno conversa con la gente y puede apreciarlo-- existen productores que necesitan la oportunidad de poder comprarla.

Creo que otorgarles un sistema de crédito muy especial, debe serlo, porque no hay que olvidar que además de darles tierras, también se les debe proporcionar un buen plan de desarrollo para la misma; probablemente tendrían que ser a 20 años y con tasas muy preferenciales, sería una gran inversión para el país. En primer lugar, ello pondría en condiciones competitivas a tierras que hoy resultan improductivas; en segundo término, eliminaría las limitaciones de inversión de una cantidad muy importante de productores, que hoy lo hacen, pero en forma ajustada por este mismo motivo; y en tercer lugar, le daría a esos productores la oportunidad de crecer y de tener una explotación que, en lugar de constituir un peso para la cooperativa, signifique un elemento de ayuda al crecimiento de la misma.

Este tipo de créditos preferenciales, más la acción que pueda desarrollar el Instituo Nacional de Colonización --de hecho este Instituto ha expropiado un campo muy importante en Florida para dedicarlo a la recría y recientemente dos predios más en la zona de San Antonio con miras a establecer algún proyecto piloto agroindustrial, acerca de lo cual hemos estado conversando con los integrantes del Directorio del Banco de la República y del Plan Agropecuario-- dará la posibilidad de que CONAPROLE pueda seguir adelante con sus proyectos de asistencia grupal. Todos quienes conocen la cuenca lechera saben de la importancia que tienen los llamados grupos de productores.

Un grupo de productores que reúne a unos 10 ó 12 vecinos puede utilizar una misma maquinaria, como por ejemplo, un tanque de frío, así como compartir una cantidad de inversiones, salvo el ganado y el ordeñe que es importante que se haga individualmente. CONAPROLE ha llevado adelante la idea de los llamados grupos experimentales; el Gobierno está proyectando implementar mecanismos de ayuda especiales para estos grupos de pequeños productores.

SEÑOR FRESIA.- Creo que sería necesario crear un marco jurídico que contemple la situación de estos grupos.

SEÑOR MINISTRO.- Me parece que ello es posible.

SEÑOR FRESIA.- Sabemos que hay mucha gente que está desorientada; en cambio, la creación de un marco jurídico dentro del cual se rigiera ese sistema, redundaría en beneficio de esos pequeños productores y daría seguridad al sistema.

SEÑOR ROSSI PASINA.- Coincido con lo manifestado por el señor Legislador Fresia. En estos momentos en que los productores se han agrupado y ya tienen planes de trabajo, es evidente que muchas veces no pueden acceder a la tecnología por las limitaciones que tienen en los créditos. Con esto no quiero decir que el Banco de la República no se los ofrezca, sino que a los productores les resulta engorroso llenar todas las formalidades que se deben cumplir, sobre todo, porque dicha institución no comtempla a estos grupos de productores. De ahí que sea necesario crear el marco jurídico indispensable.

SEÑOR MINISTRO.- Ese tema lo hemos estado discutiendo con el Directorio del Banco de la República, respecto al cual

creemos que vamos a llegar a una definición muy razonable.

CONAPROLE, como toda empresa, tiene necesidades de crédito, sobre todo, por ser la principal exportadora, ya que requiere de importantes créditos de "estocamiento" en función de que en determinados momentos las mercaderías deben permanecer almacenadas hasta un mes, dado lo que se demora en las exportaciones y en el cobro. Aprovecho para aclarar que la ponderación de esta situación de exportación con el cobro prácticamente al contado de la leche de consumo, es lo que crea ese pago intermedio a 60 ó 75 días que en estos momentos tiene CONAPROLE.

Debo destacar que en los últimos tiempos CONAPROLE ha realizado inversiones muy importantes; siendo la más trascendente la fábrica de leche en polvo ubicada en la Ruta 1.

Por otra parte, dicha cooperativa tiene necesidad de hacer inversiones de mantenimiento en forma continua a efectos de mejorar los recibos. En estos momentos, se están realizando trabajos de ese tipo en la zona de Mercedes. Es decir que actualmente tiene una parte muy importante de su crédito ocupada en atender el sector comercialización, "estocamiento", compra de insumos, pago de proveedores y mantenimiento de la capacidad instalada.

Dadas las dificultades planteadas en los precios internacionales se puede decir que CONAPROLE prácticamente está alcanzando el máximo crédito que permite otorgar la Carta Orgánica del Banco de la República. Esto le ha creado ciertas dificultades.

Es tradicional que a partir de enero o febrero los integrantes de la cooperativa visiten, conjuntamente con los técnicos del departamento de Extensión Agrícola y Veterinaria a todos los productores para determinar las necesidades del año siguiente, en cuanto a las inversiones fundamentales, como son verdeos, refertilización de pasturas, verdeos de verano y semillas finas para pasturas permenentes. Como es sabido, este sistema ha funcionado muy bien en el pasado, porque ha permitido que los productores, sobre todo que los pequeños, no tengan que trasladarse.

Cada productor está fichado en las diferentes regionales de CONAPROLE, lo que permite hacer un seguimiento muy per-

fecto de la producción de cada uno. Por eso CONAPROLE puede enviar un técnico a cada establecimiento para determinar el programa anual en función de una presupuestación forrajera, programa que está inserto en uno de más largo plazo. Despues de esa visita los técnicos elaboran un programa que es elevado a la cooperativa, la que compra los insumos en función del total de las necesidades, distribuyéndolos luego a través del sistema de transporte que utiliza para traer la leche a las diferentes plantas. Esta forma de actuar ha sido de mucha utilidad, porque el productor le resulta muy molesto los trámites burocráticos que muchas veces se ve obligado a realizar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Lamento tener que interrumpir la exposición que viene realizando el señor Ministro, pero estamos en la hora de inicio de la Asamblea General, y por Reglamento, la Comisión no puede seguir sesionando. Por lo tanto, deberíamos acordar una nueva fecha para proseguir la consideración de este tema.

SEÑOR MINISTRO.- Quizá haya tratado este asunto con excesiva extensión pero creo que para una mejor comprensión de la problemática y una correcta identificación de los problemas, se hacía indispensable un cambio de opiniones. Repito que tal vez he incurrido en demasiados detalles sobre algunos puntos, pero los creí necesarios.

Con mucho gusto proseguiremos en la próxima sesión.

De todos modos, debo señalar que para el martes que viene está fijada la realización de una recorrida por los departamentos de Colonia y Soriano con el fin de mostrar a los productores los primeros resultados del Plan Piloto de Trigo. Aprovecho la oportunidad para invitar a los señores legisladores que estén interesados en el tema, a concurrir.

El día 29 estaremos recorriendo el departamento de Río Negro. Fuera de esos días, estoy a disposición de la Comisión para seguir tratando este tema.

SEÑOR PRESIDENTE.- No sé cuál puede ser el día más indicado; tal vez el jueves.

SEÑOR GARGANO.- Señor Presidente: el jueves no puede ser porque para ese día está prevista una reunión de la Comisión Especial que estudia el tema de la comercialización e industrialización de la carne.

SEÑOR PRIETO.- Recuerdo que el señor Ministro deberá concurrir a una sesión de Comisión General el próximo jueves en la Cámara de Representantes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Aparentemente no veo otra fecha posible que no sea el martes próximo a la misma hora.

SEÑOR MINISTRO.- El día jueves 29 no tendría inconveniente en concurrir.

SEÑOR GARGANO.- Recuerdo que para el martes 27 está fijada una sesión del Senado para tratar el tema relativo a las zonas francas.

SEÑOR PRESIDENTE.- El señor Ministro propone venir el próximo jueves 29.

SEÑOR GARGANO.- Pero para ese día el Senador que habla y el señor Presidente de la Comisión tienen que concurrir a la sesión que realizará la Comisión Especial que trata el tema de la comercialización e industrialización de la carne.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces tendríamos que postergar nuestra reunión para el próximo martes 3.

SEÑOR ESCAJAL.- Para ese día la Comisión de Ganadería de la Cámara de Representantes tiene previsto tratar un tema específico que se viene postergando en el tiempo. En consecuencia, sería mejor fijar otra fecha para volver a reunirnos.

SEÑOR CIGANDA.- Veo que el día miércoles no se ha mencionado como posibilidad y creo que ese día no habría dificultades.

SEÑOR GARGANO.- Propongo que nos reunamos el día miércoles 28.

(Apoyados)

SEÑOR PRESIDENTE.- En consecuencia, nos volvemos a reunir el día miércoles 28 a la hora 15.

Se levanta la sesión.

ccs.6
D/589